



УДК 316.343
ББК 60.546.7

ТРУДОВЫЕ МИГРАНТЫ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Ю.Е. Игнатова, Н.А. Николенко

Изучено и проанализировано положение трудовых мигрантов, рассмотрены изменения в области миграционного законодательства и их влияние на процесс социальной адаптации трудовых мигрантов. Затронута проблема нелегальной трудовой миграции и ее влияние на российский рынок труда.

Ключевые слова: миграционное законодательство, трудовой мигрант, социальная адаптация, нелегальная миграция, работодатель, рынок труда.

Огромная разница в уровне жизни и экономических возможностях в разных странах, растущая поляризация мира – основные движущие силы современной миграции. Миграционный вызов развитых государств бедным странам – постоянный спрос на неквалифицированный и низкооплачиваемый труд мигрантов – рождает соответствующее предложение со стороны последних.

Массовый отток трудоспособного населения из целого ряда союзных республик, начавшийся еще в 1990-е гг., поначалу не привлек особого внимания политиков и ученых, однако впоследствии выяснилось, что подходы к работе с этой категорией граждан не отвечают элементарным требованиям. Именно с этого момента проблема приема, трудоустройства и социальной адаптации вынужденных мигрантов перешла в разряд важнейших приоритетов государственной политики, потребовала поиска новых подходов и механизмов реализации. По мере накопления собственного и изучения зарубежного опыта работы с мигрантами происходила эволюция подходов и корректировка целей миграционной политики России. В 1992 г. были разработаны «Основные направления миграционной политики

России и пути ее реализации», а на их базе – Республиканская долговременная программа «Миграция»¹. Основными задачами в этих документах ставились: защита прав и интересов граждан вне зависимости от места их проживания; управление миграционными процессами и их регулирование; оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Но данная программа позволяла решить узко ограниченный круг проблем, зачастую сводя их к оказанию только первой помощи при расселении.

Принятые законы РФ «О беженцах» [1], «О вынужденных переселенцах» [2] с последующими изменениями и дополнениями в определенной мере заполнили правовой вакуум, позволили систематизировать работу с этими категориями мигрантов, особенно в местах их максимального притока. На этой основе началась разработка новой, уже федеральной миграционной программы. Активизировался процесс заключения двусторонних соглашений между государствами СНГ по вопросам регулирования проблем переселения и защиты прав переселенцев.

Приоритетными задачами обустройства и оптимального вхождения мигрантов в российский социум были признаны: защита прав и интересов мигрантов; соблюдение государственных интересов при реализации миграционных программ и мероприятий; организация миграционного контроля; регулирование миг-

рациональных потоков с учетом социально-экономического развития принимающего региона, национальной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения; создание условий приема и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в процессе адаптации к конкретному социально-экономическому положению.

Важной основой юридических гарантий прав мигрантов выступают конституционные права, прежде всего право на передвижение, выбор места пребывания и жительства². Реализация этих прав непосредственно стимулирует миграционные процессы. В Конституции РФ провозглашено, что в «Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права...»³, а «общепризнанные принципы и нормы международного права Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы»⁴. Относительно прав мигрантов большое значение имеют международные документы, закрепляющие принципы и механизмы охраны и защиты прав человека: Декларация прав человека (1948 г.), Конвенция ООН о статусе беженца (1951 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.).

Положения Конституции РФ, регулирующие отношения в сфере миграционных процессов, получили свое непосредственное отражение в более чем 30 действующих на настоящий момент федеральных законах России.

В настоящее время основным законодательным документом, регламентирующим вопрос привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории России, является Федеральный закон Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [3]. Закон сохранил разрешительный порядок трудоустройства иностранцев на территории РФ и при этом охватил все категории иностранных граждан, осуществляющих временную трудовую деятельность в РФ. В соответствии с этим законом работодатель, заказчик работ (услуг) имеет право привлекать и использо-

вать иностранных работников на территории России только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Иностранному гражданину имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу.

В соответствии с Приказом МВД РФ от 13 мая 2003 г. № 325 «Об организации выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников» подразделениям по делам миграции были переданы функции по выдаче, переоформлению, приостановлению действия, продлению срока действия и аннулированию разрешений на привлечение и использование иностранных работников из государств – участников СНГ.

В последние два года предпринимались попытки упорядочения использования иностранной рабочей силы и упрощения регистрационных процедур.

В законодательство вводится понятие «иностранец, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы». Для лиц этой категории существенно упрощены процедуры получения документов, в том числе позволяющих осуществлять временную трудовую деятельность на территории РФ. Теперь иностранному работнику может получить разрешение на работу самостоятельно и по сокращенной схеме. При этом изменения затрагивают не только работника, но и работодателя. Количество административных действий, которые должен совершить работодатель, принимающий на работу иностранных граждан, прибывших в РФ в безвизовом режиме, значительно сократилось по сравнению с предыдущим порядком. Так, в случае найма работников, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, работодатель не обязан оформлять разрешение на привлечение и использование иностранных работников, а лишь должен по факту приема на работу таких граждан уведомить территориальный орган Федеральной миграционной службы о занятых у него работниках.

Были значительно расширены полномочия Правительства РФ, которое сможет ежегодно определять потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам; устанавливать квоты на выда-

чу иностранным гражданам, прибывшим в Россию в безвизовом порядке, разрешений на работу. Правительство РФ получило право ежегодно устанавливать допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики как на территории одного или нескольких субъектов РФ, так и на всей территории РФ, а в отношении отдельных категорий мигрантов вправе принимать решение об увеличении (до 180 суток) или сокращении (менее 90 суток) срока их пребывания в РФ⁵.

В целом предлагаемая процедура привлечения работников-мигрантов в Россию выглядит достаточно обоснованной и действенной. Реализация деятельности по привлечению на основе квотирования рабочих мест представляется крайне важной для решения проблемы распределения ресурсов. Это позволит, во-первых, реально оценить потребность в необходимых для хозяйственной деятельности рабочих местах; во-вторых, выявить квалификационный состав данных рабочих мест, то есть их «качество», определить востребованы ли они на рынке труда на уровне Федерации и на региональном уровне; в-третьих, дает возможность каждому региону выявить свои собственные потребности в квалифицированной рабочей силе в силу своих местных особенностей.

Одной из главных целей введенных изменений является защита прав и интересов российских граждан в сфере потребительского рынка, а также обеспечение приоритетного занятия российскими гражданами вакантных и вновь создаваемых рабочих мест. Вместе с тем нельзя не отметить, что система квотирования далеко не совершенна. Квота формируется на год вперед по заявкам предпринимателей и предприятий в территориальные органы Минздравсоцразвития России в субъектах РФ, при реализации данной процедуры негативным последствием является длительность налаживания механизмов взаимодействия между органами власти субъекта Федерации и органами государственной власти. Составленные за год до приема, заказы на такие квоты не отражают динамику рынка труда, слабо обеспечены информационными ресурсами, поэтому неэффективны. К началу набора работников, на начало кален-

дарного года, потребности предприятия изменяются, поэтому при принятии решения правительством о распределении квот потребности в рабочей силе и число мигрантов часто не совпадают.

В общем, анализ действующего миграционного законодательства показал, что оно во многом остается неточным, содержит ряд неясностей и пробелов, не обеспечивает в должной мере интересы трудовых мигрантов в оформлении документов, организации проживания, предоставлении социальных услуг; также не учтены интересы работодателей в предоставлении им легализованной рабочей силы.

Проблемы адаптации мигрантов продолжают оставаться актуальными еще и потому, что в России по настоящее время отсутствует взвешенная и сбалансированная миграционная политика, поскольку органы государственной власти, занимавшиеся миграционными проблемами, были ликвидированы, возникли несогласования в связи с передачей полномочий Федеральной миграционной службы в УВД, начала существенно сказываться необоснованная ликвидация специальных координационных и исполнительных органов государственной власти⁶.

Упрощение процедуры использования труда мигрантов прежде всего коснулось трудовых мигрантов из стран СНГ и работодателей, их нанимающих. Становится очевидным, что при прочих равных условиях (возраст, профессиональная квалификация и др.) приоритет имеют мигранты – граждане стран СНГ, поскольку использование именно их труда, а не иностранных граждан из других государств, более упрощено для работодателя, в силу чего привлекательность России для трудовых мигрантов из безвизовых стран СНГ значительно выше, чем для граждан других государств. Временная регистрация из разрешительной стала уведомительной и трансформировалась в учет по месту пребывания. Положительный результат применения новой либеральной процедуры – снижение количества нелегалов. Общее увеличение количества иностранных граждан и лиц без гражданства, поставленных на учет, оценивается в 65,3 %⁷. Нелегалами продолжают оставаться те, кто незаконно трудится, законно пребывая в стра-

не, и те, кто не смог продлить свое пребывание через три месяца. Если учесть, что продление возможно только при официальном устройстве на работу, то это и есть в большинстве своем незаконно трудящиеся.

Следует также отметить, что уведомительный характер регистрационной процедуры работника-мигранта может иметь как положительный, так и отрицательный характер для самого мигранта, поскольку недобросовестные работодатели декларируют предоставление социальных гарантий (предоставление жилья, медицинской помощи, в том числе медицинского полиса, и др.), но на самом деле в условиях правовой неопределенности трудовые мигранты обычно соглашаются работать при отсутствии всяких гарантий со стороны работодателя. В данной ситуации трудовые мигранты стараются устроиться к своим землякам, поскольку в этом случае им может быть обеспечен некий минимум гарантий по оплате и проживанию.

Работодатели постоянно сталкиваются с проблемой нехватки рабочей силы. Эта ниша заполняется в основном за счет нелегальных мигрантов⁸. Подача заявок на наем иностранной рабочей силы на год вперед лишает бизнес оперативности и гибкости, оплата пребывания каждого иностранного работника требует значительных затрат. Процедура оформления сложна и занимает больше времени, чем процедура регистрации. Работодатель сначала сам должен получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, а затем – разрешение на работу для каждого трудового мигранта в отдельности. Немногие работодатели решаются пройти длинную бюрократическую процедуру, что порождает рост числа незарегистрированных трудовых мигрантов, следствием чего становится отсутствие возможности контролировать их численность и управлять миграционными процессами.

Незаконная, или нелегальная, миграция стала повсеместным явлением в условиях усиления международного миграционного обмена России с другими государствами. Нелегальные мигранты – это лица, пребывающие на территории страны с нарушением законодательства данного государства. Не-

которые авторы считают, что при таком подходе в одну группу оказываются включенными как сознательные нарушители закона⁹, так и люди, оказавшиеся на нелегальном положении из-за чрезмерно усложненной системы получения разрешений на право привлечения и использования иностранной рабочей силы, системы регистрации пребывания и проживания на территории России иностранных граждан¹⁰.

Значительную роль в распространении нелегальной трудовой миграции играют социально-экономические сложности в странах выезда: отсутствие опыта миграции; ослабленный правовой режим в сфере социальной защиты граждан; отсутствие мер по легализации миграционных потоков и подписанию межгосударственных соглашений. Таким образом, существует обоюдная заинтересованность субъектов рынка труда в том, чтобы нелегальная трудовая миграция продолжала существовать: страна приема и работодатель получают в большом количестве рабочую силу «без претензий» на высокий уровень дохода и выплаты необходимых социальных пособий, а нелегальный мигрант получает возможность «безболезненного» проникновения в страну в надежде на более высокие доходы там. Почти все иностранные работники сталкивались с нарушением основных прав работников; широко распространены различные формы эксплуатации последних – от принуждения к работе в неблагоприятных условиях и обмана при расчетах до ограничения свободы передвижения и телесных наказаний. Трудящиеся мигранты фактически беззащитны и перед злоупотреблением работников административных структур и правоохранительных органов.

Наиболее сложным делом оказывается определение масштабов нелегального въезда и нелегальной занятости трудовых мигрантов на территории страны или отдельно взятого региона. Как внутренние, так и внешние миграционные потоки направлены преимущественно в южные и центральные регионы европейской части России. Это приводит к стихийному и неконтролируемому росту населения и обострению криминогенной обстановки в данных регионах¹¹.

Приоритетной задачей, решение которой должно обеспечить успешную адаптацию трудовых мигрантов на новом месте жительства, является упрощение всех процедур документального оформления трудовой деятельности как для мигрантов, так и для работодателей, упрощение процедуры продления временного пребывания иностранного гражданина на территории России.

В свою очередь, распространение неформальной занятости трудовых мигрантов ведет к недополучению налоговых платежей и иных выплат в федеральный и местные бюджеты. Средством предотвращения использования работодателями труда мигрантов-нелегалов может являться повышение ответственности стороны, принимающей трудового мигранта. Но эта мера может возыметь должное действие, только если санкция при наступлении ответственности будет многократно превышать официальную стоимость легализации. Таким образом, реформирование законодательства, направленное на введение строгих санкций за нарушение существующего миграционного законодательства работодателями, позволит сократить число нелегальных мигрантов, прибывших и пребывающих в настоящее время на территории Российской Федерации.

Одним из путей решения проблемы может стать миграционная амнистия. Поскольку опыта применения данной процедуры в России не существует, следует обратиться к опыту других стран. Например, в Соединенных Штатах Америки, на территории которых в настоящее время проживает оценочно от 8 до 12 млн нелегальных мигрантов, сохранение их нелегального статуса длительное время опасно, признается необходимость их скорейшей легализации. Но взвешенная, рациональная миграционная политика противопоставляется миграционной амнистии как разовой акции, направленной на легализацию части мигрантского населения, а не создание правового поля трудовых мигрантов. Подчеркивается, что необходим комплементарный подход к этим двум аспектам, то есть они должны быть взаимодополняющими, а не взаимозаменяющими¹².

Испания решает этот вопрос несколько иначе. Здесь к 2005 г. кампания по легализа-

ции незаконных мигрантов была проведена в четвертый раз. Однако к проводимым амнистиям мигрантов нет однозначного отношения. С одной стороны, амнистия позволяет вывести из тени часть экономики и увеличить поступления средств в бюджет и социальные фонды, с другой – неизбежно влечет за собой новый массированный приток нелегальных мигрантов¹³.

Применительно к российской действительности необходимо, чтобы подобная стратегия стала частью общей миграционной программы, направленной на введение законодательных инициатив, расширяющих правовое поле трудовой миграции, и создание условий для повышения эффективной адаптации трудовых мигрантов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Постановление Правительства РФ от 18 мая 1992 г. № 327 «О Республиканской долговременной программе “Миграция”» // Сборник постановлений Правительства РФ, 1992. М., 1992. С. 232–256.

² Конституция РФ : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. М. : Юридическая литература, 1994. Ст. 27, ч. 1 и 2.

³ Там же. Ст. 17, ч. 1.

⁴ Там же. Ст. 15, ч. 4.

⁵ Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 11 нояб. 2006 г. № 665. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 10.03.2010); Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15 нояб. 2006 г. № 682. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 10.03.2010).

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 23 февр. 2002 г. «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» // СЗ РФ. 2002. № 8. Ст. 812; Положение о Федеральной миграционной службе Министерства внутренних дел Российской Федерации // Там же. Ст. 813; Положение «О представительстве Министерства внутренних дел Российской Федерации по делам миграции за рубежом : к приказу МВД России от 2 дек. 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 21. Ст. 2000.

⁷ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2008–2010 годы [Электронный ресурс]. URL: fms.gov.ru (дата обращения: 15.03.2010).

⁸ См. об этом: Смольякова Т. Иностранцы заменят младенцев // Российская газета. 2005. 23 марта. С. 2.

⁹ Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. С. 98.

¹⁰ Воробьева О. Д. Политика и экономическая эффективность внешней трудовой миграции // Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и перспективы : материалы круглого стола. М. : Институт международных экономических и политических исследований РАН, 2005. С. 18.

¹¹ Назарова Е. А. Особенности современных процессов миграции // Социологические исследования. 2000. № 7. С. 106–111.

¹² Международная трудовая миграция: политика принимающих стран / под общ. ред.

И. Ч. Шушкевича. Волгоград : Царицынская полиграфическая компания, 2005. С. 21.

¹³ Там же. С. 100–101.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О беженцах [Электронный ресурс] : закон РФ от 19 февр. 1993 г. – Электрон. текстовые дан. – Доступ из информ.-поисковой системы «Гарант». – Дата обращения: 10.03.2010. – Загл. с экрана.

2. О вынужденных переселенцах : закон РФ от 19 февр. 1993 г. : с изменениями, внесенными Постановлением Конституционного суда РФ от 21 нояб. 2002 г., Федер. законом от 24 дек. 2002 г. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 9 с.

3. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс] : ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. – Электрон. текстовые дан. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Дата обращения: 16.03.2010. – Загл. с экрана.

WORKING MIGRANTS IN THE MODERN RUSSIAN SOCIETY

Yu.E. Ignatova, N.A. Nikolenko

The working migrants' status alongside migratory legislation alterations and their influence on the working migrants' social adaptation process are under investigation. The illegal migration problem and its impact on the Russian labour market are analysed.

Key words: *migratory legislation, working migrant, social adaptation, illegal migration, employer, labour market.*